



IPALMO

“La politica italiana a 150 anni dall’Unità: continuità, riforme e nuove sfide”

10 Marzo 2011
Roma, Senato della Repubblica, Sala Capitolare

Mariachiara Cazzola

Silvestri: L'edizione 2011 dell'Annuario "La politica estera dell'Italia", in via di pubblicazione, realizza un bilancio, per l'appunto, della politica estera italiana nei giorni in cui l'Italia entra nel suo centocinquantésimo anno di storia nazionale, individuandone le linee di continuità e le sfide che attualmente il nostro Paese si trova ad affrontare.

Premessa: La politica estera di uno Stato si è sempre mossa su due binari, spesso non conciliabili tra loro, quali: la soddisfazione di interessi contingenti da un lato e una visione strategica globale dall'altro. Per quanto riguarda l'Italia si può affermare che negli ultimi due anni il perseguimento di interessi specifici sia in campo economico che sociale ha largamente prevalso, a scapito di una visione più generale.

Colombo: Analizza gli elementi di continuità della politica estera italiana, individuando alcune costanti storiche che ancora oggi influiscono nelle scelte del Paese.

1. Vulnerabilità. L'Italia si trova in una situazione di vulnerabilità e di insicurezza dovuta in gran parte ad una difficile collocazione geopolitica e ad una debole identità nazionale. Per di più le ripetute crisi interne, oltre a rendere gli equilibri interni estremamente fragili, hanno pregiudicando la credibilità internazionale della politica italiana.
2. Incertezza della collocazione nel rango internazionale e del ruolo dell'Italia nella gerarchia del potere. L'Italia si autorappresenta come una media potenza (definizione di per sé problematica). La preoccupazione per l'ubicazione nella scala del prestigio genera l'ossessione di un riconoscimento come attore rilevante del sistema internazionale: l'ossessione di far parte del gruppo più potente e, allo stesso tempo, il timore di un declassamento. Tale insicurezza sfocia in un presenzialismo all'interno di tutte le organizzazioni internazionali: "l'imperativo di esserci sempre e comunque, per dimostrare che l'Italia conta".
3. Alleanze asimmetriche. Per colmare l'insicurezza internazionale e spesso anche interna, l'Italia ha cercato alleanze bilaterali con attori più forti al fine di assicurarsi la "presenza al tavolo delle principali potenze". Sicuramente questa strategia ha portato alla nostra penisola notevoli vantaggi, quali: la stessa unità nazionale e

l'ingresso nella NATO. Pur tuttavia queste alleanze hanno comportato dei costi notevoli, ad esempio, la partecipazione alle missioni comuni.

Riassumendo: La costante preoccupazione dell'Italia per il riconoscimento come attore di primo rilievo e la paura per il declassamento ha portato il nostro Paese ad assumersi impegni non commisurati alle sue risorse e ai suoi strumenti. L'alleanza con attori più forti ha aumentato considerevolmente i nostri impegni facendo incrementare, conseguentemente le risorse necessarie ad espletarli, risorse tra l'altro non possedute.

Problema: L'Italia, dalla seconda metà del Novecento, ha trovato nel multilateralismo la soluzione ai suoi problemi di insicurezza e di omni-presenzialismo; ha trovato nel multilateralismo la soluzione al trauma della sconfitta nell'ultima guerra. Tuttavia i cambiamenti verificatesi, dapprima nei Balcani e recentissimamente nel Vicino e Medio Oriente, mettono in crisi il nostro concetto geopolitico e impongono una riforma del quadro multilaterale per cui ritorna oggi in primo piano il timore del declassamento. Per di più l'Italia continua a perdere peso in seguito allo spostamento del baricentro dell'economia internazionale verso le potenze emergenti dell'area Bric (Brasile, Russia, Cina e India).

Bonvicini : Realizza un bilancio della politica estera italiana nell'anno 2010, analizzandone gli elementi positivi e quelli negativi.

Valuta positivamente:

- La riforma di alcuni strumenti fondamentali di politica estera, in particolare la riforma del Ministero degli Affari esteri (si veda sotto)
- La tenuta di bilancio del Ministero della Difesa. Si è registrato un lieve incremento per il bilancio della difesa: considerando le missioni all'estero e i finanziamenti del Ministero dello Sviluppo Economico si giunge a un totale di 17,6 miliardi di euro confronto ai 17,1 dell'anno precedente; anche se, in termini di percentuale su Pil rimane inferiore all'1% (rispetto a 1,4 % della media europea).
- La conferma dell'impegno nelle missioni militari: l'Italia partecipa a 33 missioni internazionali, 30 delle quali hanno visto la presenza di personale militare.

- L'aumento delle attività parlamentari sui temi dell'Unione Europea. Difatti in questa legislatura la Camera dei deputati ha esaminato 81 atti e progetti di atti dell'Ue (rispetto agli 8 esaminati nella legislatura precedente: aprile2006 - aprile2008).

Mentre valuta negativamente:

- Gli squilibri nell'attività bilaterale
- La diminuzione delle risorse finanziarie destinate al Mae: da 0,27% del 2009 allo 0,26% del 2010 e per il 2011 sono previsti tagli ancora più alti.
- Una presenza inadeguata nelle organizzazioni internazionali. Vi è infatti un disequilibrio tra la presenza italiana negli organismi internazionali, in particolare Onu e Ue, e peso relativo del Paese. La diplomazia italiana è rimasta fuori sia dai vertici della nuovo servizio europeo di azione esterna (Seae) che dalla guida delle più prestigiose delegazioni dell'Ue, mentre in ambito Onu sono solo due gli italiani ai vertici.

Prima di proseguire è necessaria una parentesi per descrivere meglio i nodi della riforma degli Esteri, una riforma considerata nel suo complesso positiva che tuttavia rischia di fallire se non si avvia un discorso più ampio di ripensamento, il quale coinvolga l'intera struttura istituzionale che si occupa di politica estera. È inoltre necessaria l'individuazione di una catena di comando e la creazione di organismi con funzione di collegamento, come il National Security Council e il National Economic Council americani.

Riforma Mae:

1. Riduzione delle direzioni generali: da 13 a 8, con una conseguente riallocazione di personale e responsabilità, seguita dall'accrescimento dei poteri del Segretario generale e del Consiglio di amministrazione.
2. Riduzione dei consolati che diventeranno 85-86 rispetto ai 116 originari.
3. Ruolo centrale delle ambasciate nella promozione del Made in Italy

Bonvicini passa poi ad analizzare i rapporti bilaterali della politica estera italiana con l'intento di trovare un giusto equilibrio tra attività bilaterale e multilaterale. In particolare si sofferma sui rapporti bilaterali dello scorso anno, considerando positiva tale attività nel primo semestre del 2010 mentre nel secondo semestre i problemi interni al Paese hanno fatto balzare in secondo piano le relazioni estere. Nello specifico:

- Giudica la maggior presenza nei Balcani un esempio positivo di politica bilaterale in un'ottica multilaterale, in vista cioè di un possibile allargamento dell'Unione europea.
- Sempre positiva la ripartenza in America Latina soprattutto con il Brasile di Lula
- Difficile invece l'impegno in Africa, soprattutto per il corno d'Africa, area di tradizionale interesse strategico per l'Italia ma che difficilmente potrà essere compreso tra le priorità della politica estera e di sicurezza dell'Unione europea.
- La politica estera italiana continua a mantenere un profilo basso verso le emergenti economie asiatiche: esiste un'attenzione per la Cina ma vi è una marcata disattenzione verso l'India.
- Troppa enfasi nei rapporti con Russia e Libia: quattro incontri del Presidente del Consiglio con i delegati russi e tre con Gheddafi.
- Raffreddamento della partnership con gli alleati tradizionali ovvero Stati Uniti e Germania, in particolare con quest'ultima ci sono notevoli difficoltà di dialogo.

Le difficoltà che l'Italia incontra quando si trova a competere con altri interlocutori internazionali sono essenzialmente riconducibili ad una sua relativa debolezza, a sua volta derivante da due fattori: da un lato ad una crisi del sistema multilaterale e dalle irrisoltezze di quello europeo e, dall'altro, dalla fragilità economica e politica del Paese. Or dunque, il problema di fondo per un Paese che si autodefinisce media potenza è quello di individuare una strategia che consenta il miglior uso delle scarse risorse disponibili. Di seguito vengono illustrati 3 diversi scenari riconoscendo nell'ultimo, ovvero nel "multipolarismo attivo" lo scenario più credibile.

1. Alleanze bilaterali asimmetriche: l'Italia ha spesso cercato di compensare le proprie debolezze attraverso una stretta alleanza con una delle maggiori potenze. Tuttavia oggi il problema è l'effettiva disponibilità e capacità della "grande potenza" a svolgere il ruolo di protettrice e soprattutto a quale prezzo. Prima di tutto è necessario individuare la potenza protettrice: ad esempio gli Stati Uniti sono oggi molto meno interessati all'Europa e chiedono, ai loro alleati di oltreoceano, contributi militari sempre più onerosi in territori ostili. Inoltre una più stretta collaborazione con gli Usa potrebbe creare problemi alla politica estera italiana nel Mediterraneo e nei confronti della Russia, per di più potrebbe indebolire ulteriormente le prospettive dell'Ue. Pensando invece ad una opzione europea la Germania non ha alcuna intenzione di ricoprire il ruolo di potenza protettrice.
2. Autonomia bilaterale accentuata: si avrebbe in caso di una crisi di lungo periodo del multilateralismo e consisterebbe nell'accentuare le iniziative autonome in campo bilaterale, dapprima nel settore economico e commerciale poi, naturalmente, in quello politico. Tuttavia una maggiore autonomia bilaterale richiederebbe strumenti più forti e affinati di azione internazionale e disponibilità di fondi per orientare rapidamente nella direzione voluta le scelte dei singoli operatori. Inoltre si correrebbe il rischio di accelerare la frammentazione del sistema multilaterale, rivelatosi tutto sommato, positivo per l'Italia.
3. Multilateralismo attivo: si tratta innanzitutto di aumentare il bilateralismo in chiave multilaterale, di fissare priorità strategiche e di costruire coalizioni efficaci. Per fare ciò è indispensabile puntare sulla piena credibilità internazionale degli operatori italiani in ogni livello, con l'obiettivo di raccogliere per tempo le informazioni necessarie e ottenere l'attenzione dei nostri interlocutori.

Tavola Rotonda

Dini : Fa una riflessione sull'incerto rango internazionale del nostro Paese affermando che l'Italia è una media potenza e che le alleanze asimmetriche sono una costante della nostra

politica. Riassume poi il suddetto concetto con le parole “dalla Crimea all’Afghanistan”: così come Cavour mandò un contingente sabauda in Crimea, per avere l’appoggio degli alleati europei all’unificazione nazionale, allo stesso modo oggi, al fine di avere un ruolo all’interno della NATO ha schierato il terzo contingente, per numero di uomini, in Afghanistan. Infine ribadisce la necessità di ripensare l’intera struttura che in Italia si occupa di politica estera, sollevando il problema del deficit informativo italiano. È necessario colmare la nostra insufficienza informativa pena la nostra credibilità internazionale.

Montezemolo : L’economia italiana vive sull’export extra-europeo. Dato che l’Italia ha solo PMI è fondamentale il sostegno dello Stato attraverso la stipulazione di accordi commerciali con paesi esteri. Sottolinea poi la necessità di una grande coesione in politica estera dato che il nostro Paese, al momento, gode di poca credibilità. Conclude ribadendo la necessità di avere più dipendenti italiani nei mercati di sbocco.

Massolo : La caduta del muro Berlino ha posto fine alla distinzione tra Est e Ovest, tra cattivi e buoni; conseguentemente è venuto a meno il lusso di non avere una politica globale perché essa era determinata dallo schieramento a fianco di una delle due superpotenze. Tornando ai nostri giorni individua tre condizioni secondo le quali è possibile un adattamento per l’Italia ai cambiamenti dello scenario internazionale:

- È necessario dotarsi di una dimensione nuova
- Esigenza di un sistema Paese
- Sviluppare una cultura del rilievo di una dimensione esterna, in altre parole superare il presenzialismo per approdare ad una consapevole presenza. Un ruolo di rilievo rivestiranno, in questo cambiamento, i mass media e la società civile.

Per concludere è l’unico che non condivide la riforma del Mae sul modello del NSC e del NEC americani ma suggerisce l’idea di avere un ristretto gruppo di ministri con un forte segretariato generale.

Pistelli : La politica estera è costituita da due componenti: dallo studio dell’analisi geopolitica e dalla valorizzazione dei propri valori aggiunti. Su quest’ultimo punto l’Italia potrebbe fare qualcosa in più. Inoltre rimarca l’importanza delle cooperazioni bilaterali

rafforzate - tra l'altro sono previste dall'Ue cooperazioni rafforzate con alcuni partner- suggerendo come partner, appunto, Cina e India: cominciando a vedere queste potenze emergenti come un'opportunità e non come una minaccia.

Cossiga : Avverte della pericolosità nel considerare la difesa uno strumento della politica estera soprattutto, in riferimento al caso italiano, quando non si dispongono di mezzi e risorse. Oggi la difesa si occupa solo di missioni all'estero, si sta assistendo ad un capovolgimento delle sue funzioni: dal suo compito primario di sovrintendere al coordinamento della difesa italiana è infatti diventata solo uno strumento di legittimazione, di credibilità del Paese.

Stefano SILVESTRI, Presidente IAI

Alessandro COLOMBO, Direttore Osservatorio Sicurezza e studi Strategici ISPI, Professore di Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Milano, curatore dell'Annuario

Gianni BONVICINI, Vice Presidente Vicario IAI, curatore dell'Annuario

Lamberto DINI, Presidente III Commissione Affari Esteri, emigrazione, Senato della Repubblica

Luca CORDERO DI MONTEZEMOLO, Presidente Ferrari S.p.A. e Thelethon

Giampiero MASSOLO, Segretario Generale Ministero degli Affari Esteri

Lapo PISTELLI, Responsabile Relazioni Internazionali Partito Democratico

Giuseppe COSSIGA, Sottosegretario Ministero della Difesa